

**Réponse à la ministre de l'Éducation
sur les questions de gouvernance des commissions scolaires**

Commission de l'éducation en langue anglaise

16 janvier 2008

Nous apprécions cette occasion qui nous est donnée de répondre aux questions abordées dans la lettre de la ministre, même si nous ne disposons pas de beaucoup de temps.

Quelques thèmes émergent :

- La nécessité absolue de conserver les commissions scolaires, qui sont l'une des institutions fondamentales de la communauté anglophone du Québec.
- La nécessité de maximiser l'efficacité des commissions scolaires.
- La nécessité pour le ministère de l'Éducation de formuler des attentes claires à l'adresse de commissions scolaires, tout en leur conservant une certaine latitude dans le traitement des problèmes propres aux régions.
- La nécessité pour le Ministère et les commissions scolaires de mieux faire connaître au grand public les responsabilités, les règlements et les accomplissements.

Par la présente, nous formulons des recommandations et les motifs qui sous-tendent chacune.

Le tout, respectueusement soumis.

Cathrine Le Maistre
Au nom de la CELA/ABEE

Sommaire des recommandations

Généralités

1. Nous recommandons d'analyser avec rigueur le *statu quo* et les tendances démographiques avant de modifier la structure des commissions scolaires.
2. Nous recommandons d'accorder plus de temps à toutes les parties intéressées qui voudraient étudier les questions et y répondre, pour que les changements éventuels à la structure des commissions scolaires soient l'objet d'une analyse réfléchie et soient apportés en fonction de principes établis.
3. Nous recommandons de diffuser largement l'annonce de la consultation et de solliciter la participation la plus nombreuse possible.

Thème 1 : Le rôle éducatif, social, culturel et économique de la commission scolaire dans sa région

1. Nous appuyons fortement le maintien des commissions scolaires comme institutions essentielles à la communauté anglophone du Québec.
2. Nous recommandons le maintien de la structure géographique établie depuis quelque dix ans et recommandons l'accroissement de l'aide aux commissions scolaires qui servent une faible population disséminée sur un vaste territoire.
3. Nous recommandons que le ministère de l'Éducation encourage et appuie financièrement le partenariat entre les commissions scolaires anglophones et d'autres organismes de la communauté, dont les centres sociaux et communautaires.
4. Nous recommandons que le Ministère formule des attentes claires à l'endroit du système d'éducation public, précisant entre autres que les politiques et programmes ministériels et les partenariats entre les commissions scolaires et les communautés seront structurés par l'intermédiaire du système public pour assurer la transparence.
5. Nous recommandons au ministère de l'Éducation et aux commissions scolaires d'affecter des ressources à la promotion et à la publicité, au sein de la population, des fonctions et activités des commissions scolaires et de chaque commissaire.

Thème 2 : La démocratie scolaire et la valorisation de la participation aux élections

1. Nous recommandons au Ministère d'étudier les structures, fonctions et mécanismes de votation des autres provinces et des territoires pour déterminer les meilleures pratiques.
2. Nous recommandons au Ministère de faire une analyse plus fine de la participation au scrutin et d'expliquer en quoi un faible taux de participation est un problème, quels critères font qu'une participation est acceptable, quel serait le taux adéquat et pour quelles raisons.
3. Nous recommandons que le rôle de commissaire d'école soit mieux défini et expliqué au public.
4. Nous recommandons que les commissions scolaires déploient plus d'efforts pour stimuler la participation du public aux réunions et à d'autres activités qui le concerne.
5. Nous recommandons au Ministère, aux commissions scolaires et aux écoles de reconnaître et de promouvoir le rôle de l'école dans la communauté, non seulement en réponse aux besoins de formation mais également dans la préparation des jeunes à devenir des citoyens responsables et actifs au moyen d'activités parascolaires.
6. Nous recommandons que les commissions scolaires et les candidats communiquent avec les populations cibles pour leur faire connaître les enjeux qui les touchent de près.
7. Nous recommandons que le Ministère et les commissions scolaires collaborent à une puissante campagne d'information pour expliquer son rôle et ses responsabilités et ceux des commissions scolaires, des commissaires et du personnel.

8. Nous recommandons la promotion de candidats indépendants et résolus au poste de commissaires scolaires.
9. Nous recommandons au Ministère d'étudier de plus près la population des électeurs ayant participé au dernier scrutin en date des commissions scolaires et les raisons des taux de participation sensiblement différents.
10. Nous recommandons de créer une liste permanente d'électeurs aux fins des élections dans les commissions scolaires et de faire savoir aux gens sur quelle liste figure leur nom.
11. Nous recommandons d'inscrire toute personne ayant obtenu son diplôme dans une commission scolaire anglophone sur la liste des électeurs anglophones et de ne pas considérer la liste des électeurs francophones comme la liste par défaut.
12. Nous recommandons de réduire le nombre de commissaires dans les commissions scolaires urbaines et suburbaines.
13. Nous recommandons d'ouvrir les comités de commissaires à des représentants des conseils d'établissements, qu'il s'agisse des directeurs d'écoles, de parents, d'employés ou d'élèves de la fin du secondaire autant que de commissaires.

Thème 3 : La transparence et la rigueur de la gestion dans les commissions scolaires en vue d'une reddition de comptes axée sur les résultats

1. Nous recommandons au Ministère de veiller au respect des directives établies par les commissions scolaires tout en leur laissant assez de latitude et en permettant assez de souplesse pour qu'elles puissent élaborer de nouvelles orientations et répondre aux besoins locaux.
2. Nous recommandons que les commissions scolaires soient tenues de présenter à la population une information claire et accessible sur les revenus et dépenses prévus au budget.
3. Nous recommandons au Ministère de collaborer avec les commissions scolaires à l'élaboration d'indicateurs qui permettraient à celles-ci d'évaluer leur efficacité et de communiquer les résultats au Ministère et à la population.
4. Nous recommandons d'envisager la redéfinition du rôle et du nombre de mandats des commissaires et des présidents de conseils et de solliciter activement la candidature des membres des conseils d'établissement et du personnel des écoles au poste de commissaire.

Thème 4 : Le financement des commissions scolaires et la fiscalité scolaire

1. Nous recommandons que les commissions scolaires se servent de la fiscalité scolaire pour faire connaître le rôle et les responsabilités des commissions scolaires, expliquer le prélèvement, le dépôt et la répartition des taxes scolaires et expliquer ce qu'elles peuvent financer.
2. Nous recommandons que la taxe scolaire soit perçue et distribuée en vertu d'un régime général plutôt que d'un régime foncier.
3. Nous recommandons de concentrer le financement des commissions scolaires en une seule enveloppe, d'étaler les budgets sur de plus longues périodes et d'autoriser les commissions scolaires à réaffecter l'excédent à des priorités locales de leur choix, pourvu que les priorités ministérielles aient été respectées au total.

Généralités

Nécessité d'un renouveau

La ministre écrit : *Au fil des ans, et particulièrement au cours des dernières décennies, elles ont su démontrer leur savoir-faire et leur capacité à s'ajuster aux nombreuses transformations qui ont marqué le monde de l'éducation.* Malgré tout, il convient de dresser l'état des lieux, pour plusieurs raisons, et notamment :

- Les commissions scolaires existent depuis seulement dix ans.

De manière générale, la perspective et les recommandations exposées dans le rapport déposé en 1993-1994 par la CELA, intitulé *La réorganisation des commissions scolaires – La loi 107 : le point de vue des écoles anglaises*, restent valides, et toute réflexion et décision relatives à une éventuelle réorganisation des commissions scolaires doivent tenir compte des préoccupations et recommandations présentées en 2006 par la CELA dans un avis au ministre intitulé *Décentralisation, régionalisation et adaptation (DRA) : jamais deux sans trois*.

- Évolution de la population étudiante

Le taux de natalité a connu des augmentations record, au Québec, en 2006 et 2007. Or, l'expérience montre que les effets d'une restructuration mettent plusieurs années à se manifester, ce qui nous mène à l'époque où les enfants de ce très modeste baby boom seront d'âge scolaire. Il faut aussi retenir la leçon du système des soins de santé, qui illustre les dangers d'amalgamer et de réduire trop vite, en faisant fi des tendances démographiques.

Peu importe sa forme, la restructuration des commissions scolaires ne doit pas entraîner l'abandon de ce qui fonctionne bien. Certes, tous les systèmes doivent être révisés de temps à autre, mais changer pour changer ou consulter et changer précipitamment serait contre-productif et s'apparenterait à de l'opportunisme politique.

Nous recommandons d'analyser avec rigueur le *statu quo* et les tendances démographiques avant de modifier la structure des commissions scolaires.

Choix du moment

Nous croyons fermement que la restructuration est sans commune mesure avec la gravité des problèmes. Les consultations ont été inscrites trop tôt au calendrier et cette précipitation a nui à la préparation d'exposés et de commentaires réfléchis. L'annonce des consultations et du forum à la veille de la fermeture des écoles pour la période des fêtes, en décembre, était peu propice à une réflexion sérieuse sur toute question, les intéressés n'étant d'ailleurs généralement pas disponibles pour commenter ou discuter entre eux. La CELA n'a d'ailleurs appris la tenue d'une consultation que la veille de sa réunion, en décembre, tandis que la rencontre avec la ministre était programmée pour le lendemain de sa réunion de janvier, les deux étant séparées par le congé des fêtes. À un jour près en décembre et en janvier, nous étions incapables de nous réunir d'abord entre nous pour discuter des questions en jeu. Exiger le dépôt des présentations et des commentaires quelques jours à peine après la réouverture des écoles et du retour à la normale, c'est manquer de respect pour les opinions et les responsabilités des gens qu'on dit vouloir consulter. Quelle qualité et quelle réflexion peut-on attendre en pareilles circonstances? De là à conclure que notre opinion ne compte pas vraiment, il n'y a qu'un pas.

L'avis de la consultation est paru dans *Le Devoir* du 20 décembre, mais nous n'avons pas vu d'annonce dans *La Presse* ni dans la *Gazette* de Montréal. La publicité aurait-elle été limitée à un journal unique et en langue française?

Nous recommandons d'accorder plus de temps à toutes les parties intéressées qui voudraient étudier les questions et y répondre, pour que les changements éventuels à la structure des commissions scolaires soient l'objet d'une analyse réfléchie et soient apportés en fonction de principes établis.

Nous recommandons de diffuser largement l'annonce de la consultation et de solliciter la participation la plus nombreuse possible.

Le Ministère ne doit jamais oublier qu'il est responsable des commissions scolaires anglophones autant que de leurs homologues francophones et que les décisions et directives ne peuvent pas s'appliquer qu'à celles où la langue dominante est la langue de la majorité.

La lettre de la ministre soulève de nombreuses questions dont la portée dépasse largement le pourcentage de participation aux élections. Le lien qu'établit la ministre entre ce point et les autres n'est d'ailleurs pas clair. Parlerait-on de taxes scolaires, de la rigueur de l'administration ou du rôle culturel et économique des commissions scolaires si la population participait davantage aux élections?

Thème 1 : Le rôle éducatif, social, culturel et économique de la commission scolaire dans sa région

La CELA prône le maintien des commissions scolaires, surtout pour la communauté anglophone. En effet, les commissions scolaires anglophones sont souvent l'une des dernières institutions anglophones au Québec.

L'importance du rôle d'une commission scolaire dans sa région, à cet égard – et surtout d'une commission scolaire anglophone – ne saurait être exagérée. La commission scolaire anglophone devrait participer à toutes les discussions ou décisions qui la concernent. Il devrait par ailleurs y avoir partenariat avec d'autres organismes d'une région. Actuellement, pourtant, les commissions scolaires anglophones ont sans doute moins voix au chapitre que leurs homologues francophones dans les affaires régionales, étant donné la complexité de la situation géographique qui donne aux premières un territoire qui englobe plusieurs municipalités.

À l'évidence, si une commission scolaire anglophone dessert un territoire égal à celui de 2, 3 et jusqu'à 17 commissions scolaires francophones, il faut des ressources, humaines et autres, pour participer pleinement à des partenariats. La CELA est consciente des fonds mis à la disposition de certaines commissions scolaires anglophones après la publication récente du rapport *Décentralisation, régionalisation et adaptation*, pour leur permettre de participer à un certain nombre de tables interordres, mais ce genre d'aide reste limité.

Nous appuyons fortement le maintien des commissions scolaires comme institutions essentielles à la communauté anglophone du Québec.

Nous recommandons le maintien de la structure géographique établie depuis quelque dix ans et recommandons l'accroissement de l'aide aux commissions scolaires qui servent une faible population disséminée sur un vaste territoire.

Le partenariat avec des organismes (gouvernementaux et communautaires) d'autres secteurs (développement social, culturel, économique, etc.) est d'importance vitale pour les commissions scolaires et les écoles anglophones. Souvent, en effet, l'école anglophone est l'unique institution anglophone qui

reste dans une communauté ou une région et il lui est difficile de collaborer avec des partenaires potentiels (Centre de santé et de services sociaux, Centre local d'emploi, Carrefour jeunesse-emploi), qui sont par ailleurs incapables de servir les anglophones dans leur propre langue. La communauté anglophone attend une gamme de services de ses commissions scolaires, mais le financement et la dotation en personnel ne permettent pas le luxe de l'expansion ni même de la coopération. Si d'autres groupes participent à la planification, aux sondages et à l'examen de projets mixtes, les écoles anglophones sont souvent laissées hors du paysage.

Voici deux exemples du fonctionnement de commissions scolaires dans les régions :

- La commission scolaire Central-Québec offre des services tant à la communauté scolaire anglophone qu'à la population anglophone. Les quatorze écoles primaires, les dix écoles secondaires et le centre d'éducation et de formation professionnelle pour adultes sont administrés par des personnes qui connaissent chaque école et chaque membre du personnel. Une commission scolaire francophone aurait du mal à réunir l'expertise pour répondre efficacement aux besoins de la population anglophone et ces derniers risqueraient fort de ne jamais être satisfaits.
- Dans la région des Cantons de l'Est, les commissions scolaires (anglophones et francophones) se sont alliées aux représentants élus pour résoudre le problème du décrochage. Si ce type de dialogue était plus répandu, les commissions scolaires pourraient devenir un instrument de changement éducatif et d'essor économique très efficace.

Nous recommandons que le ministère de l'Éducation encourage et appuie financièrement le partenariat entre les commissions scolaires anglophones et d'autres organismes de la communauté, dont les centres sociaux et communautaires.

Le Ministère doit clarifier ses attentes à l'égard des commissions scolaires. Certains aspects du système scolaire, tels les sanctions, sont très clairement balisés et réglementés et font l'objet d'inspections par le Ministère. Beaucoup d'autres facettes de l'administration scolaire dépendent de la bonne volonté des commissions scolaires : le Ministère énonce les orientations ou les directives et attend plus ou moins des commissions scolaires qu'elles les appliquent. Il y a donc peu de constance ou d'uniformité alors qu'une même politique ministérielle s'applique à toutes (quant au traitement des besoins particuliers, au perfectionnement des enseignants de tous les échelons, à l'opportunité d'offrir des services de formation des adultes ou de formation professionnelle dans une région, à l'efficacité des conseils d'établissements, à la comparabilité des plans stratégiques des commissions scolaires, etc.). Le Ministère doit préciser dans quelle mesure il exige, plus qu'il ne suggère, que les commissions scolaires appliquent les diverses politiques et orientations. Est-il satisfait si une bonne part des commissions scolaires décide de ne pas donner suite à ses orientations? Est-ce une application acceptable de la démocratie en éducation? Les mesures et projets qui ne relèvent que depuis peu des commissions scolaires sont-ils soutenus par un financement récurrent et stable?

Le Ministère et les commissions scolaires doivent formuler plus précisément les responsabilités de ces dernières envers toute la population : la politique ministérielle prévoit un diplôme (une formation de base) pour tous. Pourtant, nombreux sont ceux, dans les commissions scolaires, qui estiment n'avoir cette responsabilité que pour les élèves de moins de 18 ans. Le rôle des commissions scolaires restera inchangé à moins d'un encouragement concerté du gouvernement, une mesure qui fait pourtant largement défaut depuis la publication de la politique sur l'éducation des adultes, voilà six ans.

Nous recommandons que le Ministère formule des attentes claires à l'endroit du système d'éducation public, précisant entre autres que les politiques et programmes ministériels et les partenariats entre les commissions scolaires et les communautés seront structurés par l'intermédiaire du système public pour assurer la transparence.

La communauté anglophone a l'impression que les commissions scolaires ne servent pas à grand-chose et qu'elles ont peu de pouvoir sur les programmes d'études et la taxation (décidée effectivement à l'échelle de l'île, soit un niveau supérieur à celui des commissions scolaires) dans le carcan des règles, des directives et des formules sanctionnées par le Ministère, mais qu'elles font vivre une vaste bureaucratie inamovible. Commissions scolaires et commissaires ont un rôle éducatif, social, culturel, économique et politique important, dans la mesure où on leur confie de réels pouvoirs sur la vie des élèves, les factures des contribuables et les administrateurs. Au Québec, on croit généralement qu'ils n'ont qu'un pouvoir réel, celui de choisir quelle école fermer, et qu'ils sont relativement incapables de leadership dans la communauté.

Bon nombre des commissaires élus ne connaissent pas les politiques et orientations ministérielles et ne savent donc rien du fonctionnement attendu de la commission scolaire. Pourtant, les candidats sont autorisés à consacrer de petites sommes à leur campagne et touchent de modestes honoraires s'ils sont élus.

Nous recommandons au ministère de l'Éducation et aux commissions scolaires d'affecter des ressources à la promotion et à la publicité, au sein de la population, des fonctions et activités des commissions scolaires et de chaque commissaire.

Thème 2 : La démocratie scolaire et la valorisation de la participation aux élections

Ce thème est complexe et soulève de nombreuses questions à propos de la faible participation aux élections, mais nous ne croyons pas qu'il suffise à justifier le chambardement du système des commissions scolaires. Le faible taux de participation aux élections des commissaires scolaires est préoccupant étant donné les grandes difficultés qu'affronte l'école, mais il ne diffère pas nécessairement du taux de participation aux élections municipales et est probablement supérieur à la participation aux élections des régies régionales de santé. Il importe de vérifier si les choses vont mieux ailleurs et si la différence est imputable à des structures ou des façons de faire différentes.

Nous recommandons au Ministère d'étudier les structures, fonctions et mécanismes de votation des autres provinces et des territoires pour déterminer les meilleures pratiques.

Comment interpréter cette faible participation? Une ventilation plus raffinée des chiffres brosserait un portrait plus précis des caractéristiques des électeurs, renseignerait sur les non-électeurs et permettrait de cibler l'information. Une participation accrue semble souhaitable, mais l'est-elle nécessairement? Les personnes qui sont réellement intéressées participent aux élections. L'obligation de répondre à un plus grand nombre suscitera-t-elle des candidatures? Il n'est pas certain qu'une plus grande participation au scrutin produise de meilleurs candidats, de meilleures décisions administratives de la part des commissaires et une meilleure éducation.

Nous recommandons au Ministère de faire une analyse plus fine de la participation au scrutin et d'expliquer en quoi un faible taux de participation est un problème, quels critères font qu'une participation est acceptable, quel serait le taux adéquat et pour quelles raisons.

L'apathie de la population est-elle liée à d'autres problèmes, comme la sous-estimation des enseignants dans notre société? Résulte-t-elle du sous-financement de l'éducation en général et de la perception conséquente, chez certains, que l'éducation n'est pas une véritable priorité de la société? Le rôle de commissaire est-il suffisamment considéré pour être attrayant? L'image décourage forcément un grand nombre d'électeurs. D'ailleurs, beaucoup voient ces élections comme un exercice consistant à donner à

quelqu'un la chance de devenir un bureaucrate de niveau intermédiaire pendant la durée d'un mandat. Les gens sont-ils trop occupés? La faible participation au scrutin révèle-t-elle une insatisfaction générale? S'agit-il simplement d'un malaise ou d'un désenchantement général? D'un sentiment général d'apathie ou d'impuissance à l'égard des organismes publics et de notre capacité d'infléchir réellement leurs orientations? Les parents membres des conseils d'établissement, censés avoir un grand rôle à jouer lorsqu'il s'agit de stimuler la participation à l'école et au choix de ses politiques, ont souvent l'impression d'être impuissants et ne pas pouvoir changer grand-chose ni influencer tellement sur la commission scolaire, où s'exerce le vrai pouvoir. D'où l'apathie. S'agit-il de méfiance à l'égard de la situation actuelle? Bon nombre de commissions scolaires sont devenues un peu comme des sociétés privées, fermées à l'influence « extérieure ». Leurs budgets et leurs états financiers ne sont pas des modèles de transparence, de sorte que les électeurs ne connaissent même pas le budget de l'exercice en cours. Souvent, le déroulement des réunions du conseil décourage les interventions et la participation du public, le conseil restreignant sévèrement la période de questions et la possibilité de présenter des idées aux commissaires. Y a-t-il des problèmes à l'égard de la population ciblée et de leur sentiment d'appartenance à ces organismes? Et surtout, la communauté anglophone a-t-elle l'impression que ses institutions sont vulnérables et ont besoin de soutien ou que cette idée est futile? La communauté vieillit-elle au point de moins sentir l'urgence de s'occuper des écoles? Certains électeurs pensent en effet n'avoir aucun intérêt réel dans le réseau scolaire puisqu'ils n'ont pas d'enfants ou que leurs enfants sont adultes.

Nous recommandons que le rôle de commissaire d'école soit mieux défini et expliqué au public.

Nous recommandons que les commissions scolaires déploient plus d'efforts pour stimuler la participation du public aux réunions et à d'autres activités qui le concerne.

Nous recommandons au Ministère, aux commissions scolaires et aux écoles de reconnaître et de promouvoir le rôle de l'école dans la communauté, non seulement en réponse aux besoins de formation mais également dans la préparation des jeunes à devenir des citoyens responsables et actifs au moyen d'activités parascolaires.

Il y a certainement beaucoup à faire pour sensibiliser les électeurs au rôle des commissaires et des candidats et de leurs relations avec la population. À moins d'un enjeu comme la fermeture d'une école ou autre changement majeur, le grand public est apathique. Quel est l'intérêt de voter si les enjeux ne sont pas clairs ou pertinents dans l'optique des électeurs? Pour d'aucuns, peu importe le candidat élu, leur vie quotidienne restera inchangée. Certains candidats ont un comportement qui décourage certains électeurs. C'est ainsi que des candidats du groupe majoritairement élu aux élections antérieures à la commission scolaire English-Montréal ont refusé de participer à une réunion générale de tous les candidats ou de discuter des enjeux. Beaucoup estiment que le faible taux de participation au scrutin n'affaiblit pas nécessairement l'institution et sont convaincus que les commissions scolaires vont demeurer de toute façon et que les commissaires existeront toujours, qu'ils soient élus ou qu'ils emportent le poste faute de concurrents.

Nous recommandons que les commissions scolaires et les candidats communiquent avec les populations cibles pour leur faire connaître les enjeux qui les touchent de près.

Dans cette même page où elle évoque le faible taux de participation, la ministre annonce la volonté d'adapter la gouvernance des écoles « aux attentes et aux exigences de la population ». De deux choses l'une : soit les attentes et exigences de la population sont tellement floues ou mal articulées que le public ne comprend pas ou n'apprécie pas le système d'éducation et que peu d'électeurs considèrent les élections comme une façon de concrétiser ces attentes; soit les attentes et exigences de la population à l'égard de ses écoles sont si pointues que les électeurs ne croient pas que la possibilité de choisir les commissaires change quoi que ce soit. Notre première conclusion à cet égard est que cette faible

participation au scrutin ne résulte pas nécessairement d'une désillusion du public à l'égard du rôle social, économique ou culturel des commissions scolaires ni de questions de taxation, de clarté ou de responsabilité. À notre avis, elle vient d'un manque d'information et d'une mauvaise compréhension des enjeux des élections. La plupart des électeurs en savent très peu sur les rouages des commissions scolaires, les exigences législatives et les responsabilités du personnel des commissions scolaires et des commissaires.

Cette méconnaissance est imputable autant au Ministère qu'aux commissions scolaires et aux candidats, mais surtout aux médias qui présentent tout au plus les scandales ou des évaluations d'écoles que font des organismes extérieurs. Pourtant, l'information intéressante et pertinente ne manque pas sur l'importance du système d'éducation et de ses institutions. Pour l'heure, cependant, au Ministère comme dans les commissions scolaires, les communications avec les médias sont étroitement restreintes. La CELA estime qu'il est pourtant essentiel que la population comprenne les structures de la gouvernance du système d'éducation, au niveau des commissions scolaires et au palier local, pour participer au processus électoral et en mesurer l'importance.

Le Ministère pourrait commencer par donner l'exemple en faisant connaître ses grandes initiatives et en clarifiant le rôle des commissions scolaires dans leur réalisation (ex. : politiques relatives aux besoins particuliers, à l'amélioration des écoles et à l'éducation des adultes). S'il encourageait son propre personnel et incitait les commissions scolaires à encourager le leur à renseigner la population sur le fonctionnement des écoles et les questions qui les concernent, le public pourrait se former une opinion éclairée et développer des sentiments qui le motiveraient à voter. Il importe (et c'est le Ministère qui est le mieux placé pour le faire) d'informer le public en continu sur ce qu'une commission scolaire peut et ne peut pas faire; sur les orientations financières déterminées par la loi et celles qui doivent être décidées à l'échelle locale; sur les décisions qui relèvent du conseil d'établissement, de la commission scolaire ou des comités de relations de travail.

Les commissions scolaires devraient être encouragées à susciter la discussion sur les questions qui relèvent d'elles pendant toute la durée du mandat des commissaires. Les membres des conseils d'établissements ont intérêt à rendre leur action plus visible – au grand public et non aux seuls groupes liés à l'école – pendant toute la durée de leur mandat, au moyen de rapports et d'une participation générale à la vie de la collectivité.

Le Ministère et les commissions scolaires doivent prendre l'initiative d'expliquer continuellement au public l'importance d'un système d'éducation démocratique et les détails des grands enjeux du système d'éducation, notamment la réforme du curriculum, les difficultés particulières de diverses populations, l'évolution des besoins du marché du travail, etc.

Nous recommandons que le Ministère et les commissions scolaires collaborent à une puissante campagne d'information pour expliquer son rôle et ses responsabilités et ceux des commissions scolaires, des commissaires et du personnel.

Nous savons qu'il existe un système de partis dans certaines commissions scolaires et reconnaissons l'utilité d'un tel système, qui fait ressortir différentes optiques, malgré le risque de confrontation et de conflit. Nous croyons que la démocratie est mieux servie si les candidats se présentent en marge du régime des partis.

Nous recommandons la promotion de candidats indépendants et résolus au poste de commissaires scolaires.

Recensement

Selon le chiffre largement diffusé, le taux de participation aux dernières élections scolaires en date aurait été de 7 p. 100. Or, le taux a été supérieur dans les commissions scolaires anglophones, atteignant près de 30 p. 100 en certains endroits. La participation au secteur anglophone a été supérieure à celle du secteur francophone. Peut-on parler dès lors d'enjeux politiques particuliers? Les commissions scolaires anglophones entretiennent-elles des liens plus étroits avec leurs électeurs? Ont-elles certaines pratiques qui influent sur la participation au scrutin et qu'il y a lieu de reproduire au secteur francophone?

Nous recommandons au Ministère d'étudier de plus près la population des électeurs ayant participé au dernier scrutin en date des commissions scolaires et les raisons des taux de participation sensiblement différents.

Pourtant, il n'est pas particulièrement facile de voter au secteur anglophone. Dresser une liste des électeurs anglophones en fonction de la langue d'enseignement des écoles que fréquentent leurs enfants et en supprimer progressivement les noms à mesure que les enfants obtiennent leur diplôme serait irrespectueux et irresponsable. On croirait, à tort, que seuls les citoyens ayant des enfants d'âge scolaire s'intéressent à la commission scolaire de leur région ou sont susceptibles d'y voter. Il faut donc veiller à ce que le nom d'une personne inscrite sur la liste d'une commission scolaire anglophone n'en soit pas supprimé à l'élection suivante. Par ailleurs, les élèves qui ont obtenu leur diplôme dans une commission scolaire anglophone sont automatiquement inscrits sur la liste des électeurs de la commission scolaire francophone. Ironiquement, le fait que bon nombre d'électeurs anglophones aient dû veiller à ce que leur nom figure sur la bonne liste en a rendu plus d'un sensible à la tenue du scrutin et a entraîné le taux de participation à la hausse dans les commissions scolaires anglophones, à l'automne 2007.

Nous recommandons de créer une liste permanente d'électeurs aux fins des élections dans les commissions scolaires et de faire savoir aux gens sur quelle liste figure leur nom.

Nous recommandons d'inscrire toute personne ayant obtenu son diplôme dans une commission scolaire anglophone sur la liste des électeurs anglophones et de ne pas considérer la liste des électeurs francophones comme la liste par défaut.

Certaines commissions scolaires rurales sont si étendues sur le plan géographique qu'il est normal d'avoir un grand nombre de commissaires pour que chaque communauté soit représentée. Mais d'autres semblent en avoir trop, ce qui complique la gestion et réduit la fonction du conseil au vote sur des décisions déjà arrêtées en petit comité. On a parfois aussi l'impression que ces petits comités sont trop peu représentatifs et trop fermés pour profiter des opinions éclairées et défendre l'intérêt de certaines des parties prenantes.

Nous recommandons de réduire le nombre de commissaires dans les commissions scolaires urbaines et suburbaines.

Nous recommandons d'ouvrir les comités de commissaires à des représentants des conseils d'établissements, qu'il s'agisse des directeurs d'écoles, de parents, d'employés ou d'élèves de la fin du secondaire autant que de commissaires.

Thème 3 : La transparence et la rigueur de la gestion dans les commissions scolaires en vue d'une reddition de comptes axée sur les résultats

La transparence et la rigueur administrative, tout comme la responsabilité devant le Ministère et la population, sont les idées maîtresses. L'information contribue à la qualité du vote et à la motivation à voter, le tout exigeant de bonnes communications entre les commissions scolaires et la population.

Étant donné la situation et les besoins différents des régions, les commissions scolaires doivent jouir d'une certaine autonomie pour répondre aux besoins propres de leur population. Mais cette autonomie sera bien définie et soigneusement présentée à la population. Autonomie s'entend d'une marge de manœuvre sanctionnée par la loi, qui permet à une commission scolaire de veiller particulièrement aux priorités locales et régionales tout en respectant toutes les exigences de la loi. Il ne s'agit pas d'autoriser une commission scolaire à faire fi d'une politique ministérielle ou à manifester un intérêt de pure forme à l'esprit de la loi.

Nous recommandons au Ministère de veiller au respect des directives établies par les commissions scolaires tout en leur laissant assez de latitude et en permettant assez de souplesse pour qu'elles puissent élaborer de nouvelles orientations et répondre aux besoins locaux.

La responsabilité est le contrepoids de l'autonomie. Les commissions scolaires ont été touchées par des bouleversements de structure, de politiques et de programmes d'études récemment. Mais elles n'en doivent pas moins rendre compte de ce qu'elles font, et leur utilisation des fonds publics doit être transparente et rigoureuse. Leurs budgets sont des documents publics mais ils ne sont pas très détaillés, et il est difficile d'y voir l'usage fait du budget prévu pour chaque école et chaque élève. Ainsi, l'argent affecté aux priorités ministérielles est-il utilisé à bon escient? Les fonds prévus pour aider les élèves qui ont des besoins particuliers sont-ils employés de façon optimale? Qu'est-ce qui explique le désintérêt apparent de la population à l'égard de ces budgets : l'apathie ou une grande confiance dans les commissions scolaires? La CELA suppose que le processus de vérification fonctionne bien pour ce qui est de rendre compte des dépenses. Mais la reddition de comptes doit être transparente et les électeurs doivent donc être informés des décisions prises et des orientations qui les motivent.

Nous recommandons que les commissions scolaires soient tenues de présenter à la population une information claire et accessible sur les revenus et dépenses prévus au budget.

Aux yeux des parents, la responsabilité dépasse la signature du comptable sur les états financiers. Elle englobe la diffusion d'une information qui leur permette de surveiller l'évolution des questions qui leur tiennent à cœur. La Loi sur l'instruction publique suppose que le rapport annuel de la commission scolaire suffit au respect des exigences législatives. La CELA estime que rien ne le prouve. Les rapports annuels varient considérablement en longueur, en précision et en transparence. La plupart des électeurs ne savent même pas qu'ils existent ou qu'ils sont accessibles à la municipalité. Ils pensent que leurs auteurs manquent forcément d'objectivité. Si le Ministère décidait d'exiger que les rapports rendent compte d'un certain nombre d'indicateurs pertinents et uniformes, la communication avec le public s'en trouverait peut-être améliorée. Ici encore, nous prônons une certaine autonomie et un certain degré de participation des commissions scolaires dans le choix des indicateurs. Ainsi, la persistance des élèves à risque est un indicateur au moins aussi important que les notes aux épreuves uniformisées, et pourtant ces deux critères peuvent s'opposer. Une commission scolaire donnée pourra juger qu'il vaut mieux insister sur l'un plutôt que sur l'autre.

Nous recommandons au Ministère de collaborer avec les commissions scolaires à l'élaboration d'indicateurs qui permettraient à celles-ci d'évaluer leur efficacité et de communiquer les résultats au Ministère et à la population.

Certaines commissions scolaires sont entravées par une relation dysfonctionnelle entre la direction générale et le conseil. Bien que les rôles de chacun soient clairement établis par la loi, peut-être sont-ils mal compris des participants et du public. Les membres permanents du personnel des commissions scolaires ne sont pas nécessairement plus ouverts mais, par rapport aux commissaires, ils semblent disposer de plus de pouvoir réel et de plus d'information, rendre davantage de comptes et, souvent, être plus sensibles à leur mission éducative. Il semble en outre que certains commissaires restent trop longtemps au conseil et coupent alors tout lien avec la population. Le système est compliqué et il faut du temps pour en maîtriser le fonctionnement. Pourtant, quand une personne est élue ou obtient un poste faute de concurrents, il se dégage une impression de stagnation. Il y aurait renouvellement si la composition du comité direction changeait plus régulièrement et s'il était interdit d'occuper la présidence pendant plus de deux mandats.

Nous recommandons d'envisager la redéfinition du rôle et du nombre de mandats des commissaires et des présidents de conseils et de solliciter activement la candidature des membres des conseils d'établissement et du personnel des écoles au poste de commissaire.

Thème 4: Le financement des commissions scolaires et la fiscalité scolaire

Voilà un aspect très mal compris par la population, voire par beaucoup au sein du système d'éducation.

Nous recommandons que les commissions scolaires se servent de la fiscalité scolaire pour faire connaître le rôle et les responsabilités des commissions scolaires, expliquer le prélèvement, le dépôt et la répartition des taxes scolaires et expliquer ce qu'elles peuvent financer.

Pourquoi financer de vastes pans du réseau d'éducation par un impôt dégressif semblable à l'impôt foncier alors même que le gros des fonds vient d'une forme plus progressive d'imposition, en l'occurrence, l'impôt sur le revenu? La valeur d'une propriété ne correspond pas nécessairement à la capacité de payer. Les locataires voient cette taxe incorporée à leur loyer, ici encore sans égard à la capacité de payer. Pour quelle raison les taxes scolaires sont-elles perçues seulement auprès des propriétaires fonciers? Une taxe fondée sur la valeur d'une propriété donne l'impression aux contribuables qui reçoivent directement la facture – qui forment d'ailleurs un pourcentage restreint de la population – que cette contribution suffit à financer le système d'éducation. Les fins éducatives ou sociales d'une fiscalité de ce type sont très difficiles à cerner, d'autant qu'elle a si peu à voir avec la marge de manœuvre (même très faible) des commissions scolaires. Tout comme les soins de santé, l'éducation est un droit des citoyens qui vivent au Québec et tous deux devraient être financés par un impôt direct, fondé sur le revenu.

L'actuel régime de taxation semble injuste pour les commissions scolaires anglophones. Celles-ci pourraient jouir d'une assiette fiscale plus large si elles avaient le pouvoir de recruter des contribuables au lieu d'être limitées à la distribution d'une lettre type circonstanciée informant les contribuables de la possibilité qu'ils ont de contribuer à l'une ou à l'autre des commissions scolaires de la région. L'actuel système, en vertu duquel tous les contribuables sont inscrits sur la liste des électeurs francophones des commissions scolaires jusqu'à ce qu'ils demandent un autre classement, semble nuire aux commissions scolaires anglophones. Dans certaines régions, le taux d'imposition étant plus faible au secteur francophone, des électeurs se sont abstenus de réclamer leur reclassement au secteur anglophone pour

payer moins. Le système serait plus équitable si le gouvernement provincial percevait la taxe auprès de la population et répartissait les fonds plus justement.

Nous recommandons que la taxe scolaire soit perçue et distribuée en vertu d'un régime général plutôt que d'un régime foncier.

Il faut clarifier la nature de la politique ministérielle. Si certaines sont d'application obligatoire, il ne doit subsister aucun doute à cet égard. On peut raisonnablement attendre des résultats concrets de mesures, de directives, de budgets et d'indicateurs clairs. Il faut donc bien circonscrire les sujets qui relèvent du pouvoir décisionnel local. Si les orientations ministérielles obligent les commissions scolaires à engager des dépenses supplémentaires, les budgets doivent être suffisants ou le Ministère doit préciser l'ordre des priorités. Il ne faut pas présumer de la qualité du service quand il faut faire plus avec moins de ressources. Autrement, les commissions scolaires se ressembleront de moins en moins et toutes seront frustrées.

Pour répondre aux besoins contemporains en éducation, les écoles québécoises doivent bénéficier d'un financement public sûr, au taux le plus élevé possible. Au lieu de chercher à réduire les fonds alloués aux commissions scolaires, le ministère de l'Éducation devrait trouver des moyens de les aider à résoudre les problèmes tels l'intégration des élèves qui ont des besoins spéciaux ou l'approvisionnement en instruments et en ouvrages pédagogiques appropriés. Limiter l'utilisation des fonds de certaines enveloppes est contraire à la responsabilité fiscale et à l'utilisation créative des ressources inutilisées. Exemple extrême : au cours des hivers où il neige peu, pourquoi ne pas autoriser les commissions scolaires à utiliser l'excédent de leur budget de déneigement pour acheter des ouvrages pédagogiques supplémentaires? Les commissions scolaires auraient moins de difficulté à dresser des plans à long terme si la période budgétaire était plus longue.

Nous recommandons de concentrer le financement des commissions scolaires en une seule enveloppe, d'étaler les budgets sur de plus longues périodes et d'autoriser les commissions scolaires à réaffecter l'excédent à des priorités locales de leur choix, pourvu que les priorités ministérielles aient été respectées au total.

Québec, le 7 décembre 2007

Madame Cathrine Le Maistre, présidente
Commission de l'éducation en langue anglaise
600, rue Fullum, 9e étage
Montréal (Québec) H2K 4L1

Madame la Présidente,

Le taux de participation aux élections scolaires du 4 novembre 2007 et le débat qui a suivi nous amènent à examiner certaines des pratiques liées à la démocratie et à la gouvernance au sein des commissions scolaires. Je vous invite à participer activement à la réflexion sur le sujet à l'occasion d'une rencontre que nous aurons entre les 10 et 24 janvier 2008 de même qu'à l'occasion d'un forum réunissant les principaux intervenants concernés par l'éducation, les 20 et 21 février 2008.

Depuis leur création, les commissions scolaires ont eu un rôle stratégique à jouer pour offrir à la population l'accès à des services éducatifs de qualité et pour contribuer au développement de leur région. Au fil des ans, et particulièrement au cours des dernières décennies, elles ont su démontrer leur savoir-faire et leur capacité à s'ajuster aux nombreuses transformations qui ont marqué le monde de l'éducation. Aujourd'hui, j'entreprends un chantier de réflexion afin d'explorer des voies de modernisation de la gouvernance scolaire pour mieux l'adapter aux attentes et aux exigences de la population.

À cet égard, je vous propose quatre thèmes sur lesquels pourront porter nos échanges :

- le rôle éducatif, social, culturel et économique de la commission scolaire dans sa région;
- la démocratie scolaire et la valorisation de la participation aux élections;
- la transparence et la rigueur de la gestion dans les commissions scolaires en vue d'une reddition de comptes axée sur les résultats;
- le financement des commissions scolaires et la fiscalité scolaire.

Vous trouverez, en annexe, des éléments de réflexion liés à chacun des thèmes. Ceux-ci pourront vous être utiles lors de la rédaction d'un texte résumant vos idées et propositions au sujet de la démocratie et de la gouvernance des commissions scolaires. Si cela vous était possible, vous pourriez me transmettre ce texte avant notre rencontre, de manière qu'il serve de point de départ à nos échanges. Ce texte servira également à appuyer nos discussions lors du forum public. Je vous invite à acheminer ce texte à M. Alain Veilleux, sous-ministre adjoint par intérim à la formation professionnelle et technique et à la formation continue et directeur général des régions, à l'adresse suivante : Direction générale des régions, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 1035, rue De La Chevrotière, 13e étage, Québec (Québec) G1R 5A5.

Par ailleurs, une personne du Ministère communiquera avec vous dans les prochains jours pour fixer le moment de notre rencontre. En janvier 2008, vous recevrez une invitation à participer au forum de même que toute l'information relative à la tenue de cet événement.

Nous devons travailler ensemble à la mise en place d'une gouvernance renouvelée des commissions scolaires, une gouvernance qui soit toujours plus transparente, efficace et proche de la population. En d'autres termes, celles-ci doivent pouvoir s'affirmer comme des organisations au service des élèves et d'une population qui exige, en toute légitimité, d'avoir accès à des services éducatifs de qualité partout sur le territoire. Voilà le défi que nous devons relever avec succès, au plus grand bénéfice des élèves d'aujourd'hui et de demain.

J'ai la conviction que notre réflexion conjointe sur ces thèmes nous permettra de dégager de nouvelles avenues, de nouvelles manières de faire, qui apporteront des réponses appropriées aux préoccupations exprimées par nos concitoyennes et concitoyens à cet égard.

Je vous remercie de votre collaboration et vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

MICHELLE COURCHESNE

p. j. (1)

DÉMOCRATIE ET GOUVERNANCE
DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Éléments de réflexion

Décembre 2007

THÈME 1. Le rôle éducatif, social, culturel et économique de la commission scolaire dans sa région

La Loi sur l'instruction publique précise la fonction et les responsabilités des commissions scolaires. Celles-ci sont d'organiser les services éducatifs prescrits par le gouvernement pour l'éducation préscolaire, pour l'enseignement primaire et secondaire, pour la formation générale des adultes, ainsi que pour la formation professionnelle sur leur territoire. La commission scolaire est appelée également à intervenir auprès des organismes de la région comme les municipalités, les partenaires du marché du travail, et les agences de la santé et des services sociaux. Elle les appuie aussi dans la création de liens de partenariat avec leur communauté.

Éléments de réflexion :

La mission confiée à la commission scolaire en matière de développement éducatif des jeunes et de la communauté

La contribution de la commission scolaire au développement social, culturel et économique de la population de son territoire et de sa région

THÈME 2. La démocratie scolaire et la valorisation de la participation aux élections

Plusieurs modifications ont été apportées à notre système scolaire au cours des quarante dernières années. Ces modifications ont touché l'école, sa mission, ses programmes, son fonctionnement et sa gestion. Cependant, le rôle et les fonctions des commissaires de même que leur mode électif, n'ont jamais été revus en profondeur. Or, les dernières élections scolaires ont soulevé de nombreuses réactions et autant de questions sur ces aspects de la gouvernance scolaire. Tous les efforts consentis récemment, à partir de la création des conseils d'établissement composés de représentants élus par leurs pairs jusqu'aux modifications apportées récemment à la Loi sur les élections scolaires, se sont révélés impuissants à freiner la baisse du taux de participation des électeurs, qui est passé de 15,4 % en 1998, à 7,7 % en 2007. Afin de favoriser l'appropriation locale de l'éducation, il convient de se pencher sur cette question.

Éléments de réflexion :

Le rôle des commissaires et leurs relations avec les citoyens

La participation aux élections scolaires

Le mode électif des commissaires

La reconnaissance de partis politiques scolaires

L'élection du président de la commission scolaire au suffrage universel de l'ensemble des électeurs du territoire de la commission scolaire

Le nombre de commissaires d'une commission scolaire en milieu rural et en milieu urbain

THÈME 3. La transparence et la rigueur de la gestion dans les commissions scolaires en vue d'une reddition de comptes axée sur les résultats

De plus en plus instruite et de mieux en mieux informée, la population québécoise se fait maintenant très exigeante à l'égard de ses institutions publiques. Les commissions scolaires ne font pas exception à la règle. Comme pour les autres institutions, certaines personnes s'interrogent sur l'efficacité de la gestion des commissions scolaires, sur les coûts administratifs qu'elles engendrent et sur l'utilisation des sommes qui leur sont allouées, notamment dans le cadre de programmes particuliers élaborés par le gouvernement afin d'intervenir dans des problématiques nationales clairement identifiées.

Par ailleurs, à l'instar d'une tendance mondiale, les élus québécois sont de plus en plus invités à gérer avec transparence. Nous sommes à l'ère de l'imputabilité. C'est là l'un des fondements de la démocratie et la base d'un gouvernement responsable. L'imputabilité est un enjeu important pour améliorer la confiance des citoyens envers leurs élus et l'administration publique. Les gouvernements et les organismes publics ont conséquemment apporté d'importants changements à leur mode de gestion, celui-ci étant désormais fondé sur l'atteinte de résultats. Ils exercent de plus en plus une reddition de comptes formelle sur leur performance par l'entremise, notamment, de rapports annuels.

Éléments de réflexion :

L'autonomie de gestion de la commission scolaire

Les liens entre les activités des commissions scolaires et les orientations ou les priorités gouvernementales

La relation entre les budgets adoptés par les commissions scolaires et le financement gouvernemental de certaines politiques ou de certains programmes

Les résultats concrets attendus des commissions scolaires à l'égard de problématiques éducatives précises comme la qualité du français, l'intégration des EHDAA et les interventions en milieu défavorisé

Les orientations des commissions scolaires pour répondre aux attentes des jeunes, des parents et de la communauté

Les types de processus de reddition de comptes des commissions scolaires et l'information transmise au gouvernement, aux parlementaires et à la population

Les coûts de gestion des commissions scolaires

Le processus de gestion des plaintes au sein des commissions scolaires

THÈME 4. Le financement des commissions scolaires et la fiscalité scolaire

Le financement des commissions scolaires provient de subventions du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), de revenus de la taxe scolaire et d'autres revenus. La majeure partie des subventions du MELS sont attribuées a priori à partir d'un mode d'allocation qui tient compte de la nature des services à rendre, de la composition de l'effectif scolaire et de la situation économique et géographique de la commission scolaire. Celle-ci bénéficie d'une grande marge de manœuvre de gestion de ses allocations pour répartir elle-même son budget sur son territoire en fonction des particularités de ses établissements.

Une autre source de financement de la commission scolaire provient de la taxation. Ce pouvoir est limité et encadré par la loi. En effet, une commission scolaire ne peut, par exemple, imposer un taux de taxation supérieur à 0,35 \$ du 100 \$ d'évaluation foncière ou un taux qui générerait des revenus supérieurs au produit maximal de la taxe scolaire fixé annuellement par le gouvernement. Pour excéder l'une de ces deux limites, une commission scolaire doit obligatoirement tenir un référendum. Ces revenus de taxes, auxquels s'ajoute la subvention de péréquation, sont utilisés par la commission scolaire pour financer la gestion de son siège social, la direction des écoles et des centres situés sur son territoire, les dépenses de fonctionnement liées à l'entretien des bâtiments et une partie du transport scolaire. Alors que certains souhaiteraient voir s'élargir ce pouvoir de taxation, et l'imputabilité qui en découle, de manière à accroître la marge de manœuvre des commissions scolaires, d'autres, au contraire, estiment que le financement de l'éducation devrait être entièrement assumé par l'État.

Éléments de réflexion :

Le type de financement appliqué aux commissions scolaires : les subventions gouvernementales et le pouvoir de taxation des commissions scolaires

Les modes d'allocation aux commissions scolaires : la formule de financement a priori et la transférabilité des ressources

La formule de financement des commissions scolaires en lien avec l'atteinte des objectifs gouvernementaux